

# Krisenbewältigung im Verfassungsstaat

## Aufgaben und Potenziale politischer Bildung

**„Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“, lautet das berühmte Zitat des ehemaligen Bundesverfassungsrichters Ernst-Wolfgang Böckenförde (1991, S. 112). So ist es für die politische Bildung gerade in Krisenzeiten eine zentrale Aufgabe, auf die Grundlagen dieser Staatsordnung zu blicken. Der Beitrag befasst sich mit verfassungsrechtlichen Maßstäben für Krisensituationen und zeigt anhand von Beispielen mögliche Gestaltungen von politischen Bildungsveranstaltungen.** von Gero Kellermann

Die gesamte Menschheitsgeschichte ist geprägt von Ereignissen, die als Krise bezeichnet werden können. Krisen markieren eine anhaltende schwerwiegende Störung gesellschaftlicher, politischer oder wirtschaftlicher Systeme (vgl. Schubert/Klein 2021, S. 210). Sie erzeugen einen unmittelbaren Handlungsdruck, wobei Unsicherheiten über den weiteren Verlauf der Bedrohung entstehen und fraglich ist, welche Mechanismen geeignet sind, die schlimmsten Gefahren abzuwehren (vgl. Kroll 2023, S. 70 m. w. N.). Von Kriegen über Seuchen zu Börsencrashes: Krisen versetzen die Gesellschaft in einen grundlegend anderen Zustand als davor.

### Ungewöhnliche Krisendichte

In einem überschaubaren Zeitraum von wenigen Jahren haben sich Krisen auf der internationalen Ebene in einer derartigen Dichte entwickelt, dass der Alltag der Menschen in ungewöhnlicher Weise davon betroffen ist. Gesprochen wird über ungewöhnlich viele Krisen: Klimakrise, Ukraine-Krise, Coronakrise, Energiekrise, Migrationskrise, Kaufkraftkrise, Staatsschuldenkrise, Demokratiekrise, Autarkiekrise, Repräsentationskrise, soziale Krise. Die Aufzählung ist nicht abschließend. So gehören zu den weltweiten Krisen

in evidenter Weise die humanitären Eskalationen auf dem afrikanischen Kontinent. Teilweise sind Krisen unverkennbar vorhanden, teilweise ist umstritten, ob bestimmte Krisen bereits vorbei sind, ob eine Krise kurz bevorsteht oder ob es sich überhaupt um eine Krise handelt.

Für die politische Bildung eröffnen sich neben der Behandlung einzelner Krisenphänomene auch krisenübergreifende Ansatzpunkte. Bei Krisen geht es auch um die Grundstrukturen der freiheitlichen, pluralistischen Demokratie. Hier sind die Herausforderungen in Krisenzeiten besonders hoch. „Der pluralistische Staat ist ein moralisches Experiment, das jeden Tag von neuem gewagt werden muss“, hat es *Ernst Fraenkel* ausgedrückt (2007, S. 89). Es handelt sich um eine Ordnung, die selbst ohne Krisendruck auf die Anerkennung und Mitwirkungsbereitschaft der in ihr lebenden Menschen angewiesen ist. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass autokratische Systeme Krisen gerne nutzen, um repressive Mechanismen zu etablieren und Kritik zu unterdrücken (vgl. Hartmann/Thiery 2022, S. 10 ff.).

### Grundkonsens in Krisenzeiten

Die politische Bildung kann auf verschiedene Art und Weise Beiträge leisten, die Grundlagen des demokratischen

Gemeinwesens, also den verfassungsmäßigen Grundkonsens vor dem Hintergrund der krisenhaften Entwicklungen zu aktualisieren und zu festigen. In pluralistischen Gesellschaften mit unterschiedlichen Interessen und Präferenzen liegt dieser Grundkonsens in Freiheit, Menschenwürde, dem Bekenntnis zu den Grund- und Menschenrechten sowie zu demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren, in der politischen Gleichheit, dem Fair Play im Umgang miteinander und in Mindestanforderungen an das Soziale (vgl. Kellermann 2011, S. 17). Damit rücken für die Situation in Deutschland die Wertentscheidungen des Grundgesetzes, welches als Beispiel für liberale Verfassungsordnungen stehen kann, in den Blickpunkt.



Das ADB-Jahresthema 2023/2024 lautet „Widerstandsfähigkeit demokratischer Gesellschaften stärken. Die Rolle politischer Bildung in Zeiten globaler Krisen“ Foto: AdB

Der Hinweis auf das Grundgesetz bedeutet nicht, dass es der „Allesproblemlöser“ für in der Krise aufkommende normative Fragen ist. Jedoch bleibt festzuhalten: Die Verfassung ist allein maßgeblich für die staatlichen Maßnahmen und beansprucht auch im Krisenfall ungeschmälert Geltungskraft (vgl. Dreier 2020). So kennt das Grundgesetz, anders als es etwa in den öffentlichen Debatten in der Coronakrise vielfach geäußert wurde, keinen Ausnahmezustand. Seine Grundrechte wurden auch nicht suspendiert o. ä. (vgl. ebd.). Konkret machen lässt sich die Orientierung am Grundgesetz an folgenden Krisenbeispielen.

### **Grundrechte: Orientierung in der Krise**

Durch die Krisenerfahrung Corona wurde offenkundig, wie schlagartig Grundrechte eingeschränkt werden können – und wie grundrechtsgeprägt das alltägliche Handeln ist. Schulschließungen, Besuchsverbote, Ladenschließungen, Ausgangssperren usw. zeigten, dass es sich bei

Grundrechten auch in stabilen Demokratien um ständig zu pflegende Errungenschaften handelt. Vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht bis zu den Elternrechten, vom Eigentumsrecht und der Berufsfreiheit bis zur allgemeinen Handlungsfreiheit lassen sich drastische Eingriffe während der Coronakrise aufzeigen. Der Staat ist bei Grundrechtseingriffen rechtfertigungsbedürftig, was im System der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung gerichtlich überprüft werden kann. Hier zeigt sich die Funktion der Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat, die für das Verhältnis von Bürger und Staat ein zentraler Punkt ist.

## **Die gesamte Menschheitsgeschichte ist geprägt von Ereignissen, die als Krise bezeichnet werden können. Krisen markieren eine anhaltende schwerwiegende Störung gesellschaftlicher, politischer oder wirtschaftlicher Systeme.**

Daneben lassen sich aus den Grundrechten auch verpflichtende Aufgaben des Staates in der Krise ableiten: Der Staat muss sich „schützend und fördernd vor die Grundrechte des Einzelnen stellen“ (BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. Mai 2005, Rn. 26). In der Coronakrise ging es um den Schutz vor Beeinträchtigungen der Grundrechte auf Leben und Gesundheit sowie die Aufrechterhaltung des staatlichen Gesundheitssystems. In der Energiekrise besteht die Aufgabe für den Staat, die Energieversorgung zu sichern, unter anderem wegen der Grundrechte auf Gesundheit und Leben und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheiten.

### **Grundrechte – Klimaschutz – Meinungsklima**

Auch für die Bewältigung der schwer zu regulierenden globalen Klimakrise geben die Grundrechte Orientierung. In seinem „Klimabeschluss“ (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021) entwickelte das Bundesverfassungsgericht die Dimension der „intertemporalen Freiheits-sicherung“ der Grundrechte. Der Staat hat die Aufgabe, Treibhausgas-minderungs-lasten mit Blick auf die Freiheitschancen der nachfolgenden Generationen verhältnismäßig zu verteilen. Der Schutzauftrag des Grundgesetzes →

schließt dabei die Notwendigkeit ein, „mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten“ (ebd., Leitsatz 4).

Krisenzeiten sind typischerweise begleitet durch eine aufgeheizte öffentliche Kommunikation, die durch die digitalen Medien eine noch größere Dynamik entwickelt. Ängste können geschürt, vermeintlich Schuldige ausgemacht und Desinformationskampagnen gestartet werden. Orientierung bietet hier das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Artikel 5 Abs. 1 GG. So sind in Krisenzeiten Kenntnisse darüber gefragt, dass dieses Grundrecht für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend“ ist (BVerfGE 7, 198, 208 – Lüth), dass es für den Schutz der Meinungsfreiheit keine Rolle spielt, ob eine Äußerung „begründet oder grundlos, emotional oder rational ist, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt wird“ (BVerfGE 90, 241, 247 – Auschwitzlüge), dass aber erwiesen oder bewusst unwahre Tatsachenbehauptung nicht geschützt sind und dass die Meinungsfreiheit mit anderen Grundrechten kollidieren kann, zum Beispiel mit dem Persönlichkeitsschutz (näher dazu Kellermann 2021 m. w. N.).

#### Krisenbewältigung und Parlamente

Neben den Schutz- und den Leitlinienfunktionen der Grundrechte sind auch weitere Verfassungsgrundlagen in der Krise präsent zu halten. Dies betrifft zum Beispiel die Frage der Rolle der Parlamente. So muss das Parlament auch bei Zeitdruck die sachlichen Voraussetzungen von Grundrechtseingriffen selbst festlegen und kann dies nicht der Exekutive überlassen. Auch die wesentlichen Eingriffsmodalitäten muss es selbst bestimmen. Somit ist eine öffentliche Debatte über die Grundlagen der Entscheidungen gewährleistet. Dass dies in Krisenzeiten nicht selbstverständlich ist, zeigte die Pandemie. Da überließ der Bundestag der Exekutive über einen längeren Zeitraum die Grundrechtseingriffe auf Basis einer allzu weit und unbestimmt gefassten Eingriffsermächtigung in der damals geltenden Version des Infektionsschutzgesetzes (vgl. Papier 2020, S. 6 f.).

Bereits an diesen wenigen Beispielen wird deutlich, dass der demokratische Verfassungsstaat auch unter Krisenbedingungen auf vielerlei Weise Freiheiten sichert bzw. freiheitssichernde Verfahren vorsieht und der Volksvertretung die maßgebliche Rolle zuweist. Es zeigt sich jedoch,

dass liberale Demokratien nicht gerade auf dem Vormarsch sind. Umso wichtiger ist es für die politische Bildung, zur Rationalität des öffentlichen Diskurses beizutragen.

#### Potenziale politischer Bildung in Krisenzeiten: Beispiele

Ein wichtiger konkreter Rahmen für die Reflexionen über Krisen sind die von der AdB-Stellungnahme „Widerstandsfähigkeit demokratischer Gesellschaften stärken“ (14.12.2022; [www.adb.de/content/widerstandsfaehigkeit-demokratischer-gesellschaften-staerken-die-rolle-politischer-bildung](http://www.adb.de/content/widerstandsfaehigkeit-demokratischer-gesellschaften-staerken-die-rolle-politischer-bildung)) genannten Räume für den demokratischen Diskurs. Sie ermöglichen, vorzugsweise in Präsenzform, die Einbindung verschiedener Perspektiven und die Arbeit mit unterschiedlichen Zielgruppen. Folgende Beispiele aus dem Programm der *Akademie für Politische Bildung* in Tutzing könnten eine Anregung sein.

### In pluralistischen Gesellschaften mit unterschiedlichen Interessen und Präferenzen liegt der Grundkonsens in Freiheit, Menschenwürde, dem Bekenntnis zu den Grund- und Menschenrechten sowie zu demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren, in der politischen Gleichheit, dem Fair Play im Umgang miteinander und in Mindestanforderungen an das Soziale.

Die Tagungsreihe *Forum Verfassungspolitik* griff im November 2022 das Thema „Staatsaufgabe Sicherheit“ auf. Das Forum ist eine Kooperation der *Akademie für Politische Bildung* mit dem ehemaligen Präsidenten des *Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier*. Eine betont interdisziplinäre Ausrichtung ergab sich durch Referierende aus den Bereichen Verfassungsrecht, Journalismus, Politikwissenschaft, politische Praxis sowie Energieindustrie. Diskussionsgegenstand waren die Aufgaben des sozialen Rechtsstaats in der Krise, Klimaschutz, Gesundheits-, Energie- und Verteidigungspolitik sowie die digitale Sicher-

heit. Die Tagung bot Gelegenheit, verschiedene Arten von Krisen auch mit Bezügen zur Verfassung zu analysieren.



Hans-Jürgen Papier (re.) und ZEIT-Ressortleiter Heinrich Wefing über die Aufgaben des sozialen Rechtsstaats in Krisenzeiten.

Foto: APB

### *Menschenwürde und Triage*

Weitere Formate befassten sich mit der konkreten Krisenbewältigung vor Ort und stellten diese Erfahrungen in größere Zusammenhänge. Adressaten waren Personen, denen qua Beruf in Krisenzeiten eine besondere Rolle zukommt, wie etwa Polizist\*innen oder Fachkräfte aus dem Bereich soziale Arbeit. Bei der Tagung „Blackout, Burnout, No Way out – Wie krisenfest sind Staat und Gesellschaft?“ im Frühjahr 2023 an der *Akademie für Politische Bildung* in Kooperation mit dem bayerischen *Landesverband der Deutschen Polizeigewerkschaft* traten Angehörige der Polizei unterschiedlicher Dienstgrade mit Expert\*innen in die Diskussion. Zum Programm gehörten die berufsspezifischen Themen „Krisenfestigkeit der Polizei“ und „Psychische Belastungen bei polizeilicher Arbeit“. Die maßgebliche Überlegung lag jedoch darin, Polizist\*innen historische Erkenntnisse über den Umgang mit Krisen näher zu bringen sowie Praxiserfahrung aus anderen Bereichen vorzustellen. So war beispielsweise Gelegenheit, mit einem Chefarzt über das Thema Triage in der Notaufnahme und den Menschenwürdegrundsatz des Grundgesetzes zu sprechen.

### *Menschenrecht Gesundheit*

Ein weiteres berufsorientiertes Format ist die Tagungsreihe der *Akademie für Politische Bildung* mit dem *Arbeitskreis interkulturelle Arbeit München*. Diesem gehören Angehörige von öffentlichen Stellen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege an. Sie kommen in der Mehrzahl aus

dem Bereich soziale Arbeit und sind in unterschiedlichen Facetten mit aus Krisengebieten geflüchteten Menschen befasst. Bei einer Tagung im Juli 2023 war das Thema „Migration und Gesundheit“. Hier richtete sich der Blick auf die Gesundheit als Menschenrecht sowie die kommunalen Strukturen und Realitäten. Die Teilnehmer\*innen erarbeiteten zudem in Themengalerien Empfehlungen, die sie im Anschluss mit Vertreter\*innen der Kommunalpolitik diskutierten.

## **Die derzeitige internationale Krisensituation und die damit einhergehende Belastung für demokratische Systeme lässt es für die politische Bildung umso dringlicher erscheinen, Angebote für Personenkreise zu machen, die nicht zum typischen Publikum gehören.**

Die derzeitige internationale Krisensituation und die damit einhergehende Belastung für demokratische Systeme lässt es für die politische Bildung umso dringlicher erscheinen, Angebote für Personenkreise zu machen, die nicht zum typischen Publikum gehören. Einer der Wege, den die *Akademie für Politische Bildung* dazu gewählt hat, ist eine neue Kooperation mit dem *Bayerischen Handwerks-tag*, das *Forum Politik und Handwerk*. Dieses Format soll regelmäßige Bildungsveranstaltungen mit der Zielgruppe Handwerker\*innen ermöglichen.

### **Schlussbetrachtung**

Nicht nur die gegenwärtigen Krisen sollten Anlass sein, über Krisen nachzudenken. Vielmehr ist es eine permanente Aufgabe, über die Krisenfestigkeit der Gesellschaft zu sprechen – und für dieses Gespräch den Personenkreis möglichst weit zu ziehen. So werden im persönlichen Austausch im Rahmen der politischen Bildung oftmals Formen spontaner Solidarität in Krisen sichtbar. Dazu kann politische Bildung hinleiten. Verordnen lässt sich diese nicht, genauso wenig wie die innere Bindung an das System einer pluralistischen Demokratie. So lautet ein unbekanntes Zitat des oben zitierten *Böckenförde*: „Der freiheitliche Staat kann die moralische Substanz seiner Bürger zwar →

stützen und fördern, aber nicht von sich aus schaffen oder garantieren. Denn wenn er den Bürgern ein Ethos und moralische Bekenntnisse mit seinen hoheitlichen Methoden aufzuerlegen und zu erzwingen sucht, dann ist er kein freier Staat mehr.“ (Böckenförde 2009) Es kommt also auf das Stützen und Fördern an. Dies ist in Krisenzeiten notwendiger denn je.

AUSSERSCHULISCHE BILDUNG 4/2023

### Zum Autor



**Dr. Gero Kellermann** ist promovierter Volljurist und hat ein Magisterstudium der Philosophie und Politischen Wissenschaft absolviert. Er leitet an der Akademie für Politische Bildung in Tutzing den Arbeitsbereich „Staats- und Verfassungsrecht sowie Rechtspolitik auf nationaler und supranationaler Ebene“.

g.kellermann@apb-tutzing.de

### Literatur

**Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991):** Recht, Staat, Freiheit. Frankfurt am Main: Suhrkamp

**Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2009):** „Freiheit ist ansteckend“. Interview. In: taz vom 23.09.2009, Schwerpunkt 2, S. 4

**Dreier, Horst (2020):** Das Grundgesetz in Zeiten der Pandemie. Vortrag, gehalten am 06.11.2020 auf der Online-Tagung „Corona-Krise: Verfassungsstaat, Wirtschaft und Politik“ der Akademie für Politische Bildung und der Akademie Frankenwarte Würzburg

**Fraenkel, Ernst (2007):** Deutschland und die westlichen Demokratien. In: Brünneck, Alexander von et. al. (Hrsg.): Ernst Fraenkel, Gesammelte Schriften, Band 5; Demokratie und Pluralismus. Baden-Baden: Nomos, S. 74–90

**Hartmann, Hauke / Thiery, Peter (2022):** Globale Ergebnisse BTI 2022: Abnehmende Resilienz. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

**Kellermann, Gero (2011):** Verfassungsinterpretation. Das Grundgesetz als normative Ressource im gesellschaftlichen Wandel. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag

**Kellermann, Gero (2021):** Die Meinungsfreiheit als verfassungspolitische Herausforderung. In: Datenschutz und Datensicherheit/DuD 6/21, Schwerpunkt: Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsschutz im digitalen Kreuzfeuer, S. 363–367

**Kroll, Stefan (2023):** Herausforderungen der multiplen Krise. Vom Wahrnehmen und Handeln in der (Klima)krise. In: Außerschulische Bildung. Zeitschrift der politischen Jugend- und Erwachsenenbildung, 2/2023, S. 69–72

**Papier, Hans Jürgen (2020):** Umgang mit der Corona-Pandemie: Verfassungsrechtliche Perspektiven. In: Aus Politik und Zeitgeschichte/APuZ 35–37/2020: Corona-Krise, S. 4–8

**Schubert, Klaus / Klein, Martina (2021):** Das Politiklexikon. Bonn: Dietz (8. Auflage)